Opetus- ja kulttuuriministeriö 19.9.2022
Oikeusministeriö

Lakivaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja oikeusministeriöltä kirjallista vastausta seuraaviin kysymyksiin koskien kansalaisaloitetta KAA 5/2021 vp (Kansalaisaloite: Kouluväkivalta kirjattava rikoslakiin) sekä lakialoitetta LA 12/2019 vp (Lakialoite laiksi rikoslain 21 luvun muuttamisesta). Suluissa kysymyksen vastauksesta vastaava ministeriö.

- *Koulun ym. opetuksen järjestäjätahon vahingonkorvausvelvollisuudesta kiusaamistapauksissa. Valiokunnan keskustelussa on noussut esiin myös ns. Ruotsin malli koulun laajemmasta vahingonkorvausvelvollisuudesta. Selvitystä pyydetään myös tästä ja siitä, olisiko tällainen perusteltua omaksua myös Suomeen.* (OM)

  Suomen koulutusta koskevissa laeissa (mm. perusopetuslaki 628/1998, laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017 ja lukiolaki 714/2018) ei ole nimenomaisia säännöksiä oppilaitoksen tai opetuksen järjestäjän vahingonkorvausvastuusta kiusaamisen kohteeksi joutuneelle oppilaalle aiheutuneesta vahingosta. Kyseisissä laeissa on kuitenkin säännöksiä, joilla on merkitystä arvioitaessa koulun, sen henkilöstön ja oppilaitoksen ylläpitäjän vastuuta kiusaamistilanteissa. Esimerkiksi perusopetuslain 29 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Pykälän 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään mm. kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Näissä järjestyssäännöissä ja muissa määräyksissä voidaan 5 momentin mukaan antaa kouluyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä. Koulun opettajan tai rehtorin tulee 7 §:n mukaan ilmoittaa tietoonsa tulleesta koulussa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta, syrjinnästä tai väkivallasta niistä epäillyn ja niiden kohteena olevan oppilaan huoltajalle. Laeissa on myös säännöksiä niistä keinoista, joihin oppilaitos voi turvautua, mikäli oppilaan voidaan katsoa vaarantavan muiden oppilaiden oikeuden turvalliseen opiskeluympäristöön esimerkiksi kiusaamalla tai häiritsemällä heitä.

  Jos oppilaitoksen henkilökunta laiminlyö velvollisuutensa huolehtia siitä, että oppilaiden opiskeluympäristö on turvallinen tai henkilökunta ei ryhdy toimenpiteisiin lopettaakseen tietoonsa tulleen kiusaamisen, heidän, samoin kuin heidän työnantajansa vahingonkorvausvastuuta arvioidaan vahingonkorvauslain (412/1974) työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan 3 luvun sekä työntekijän korvausvastuuta koskevan 4 luvun säännösten perusteella. Säännösten mukaan työnantaja, oli se sitten julkinen tai yksityinen taho, on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä tai virkamies virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Jos vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, korvausvastuun syntyminen edellyttää kuitenkin, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Työntekijä tai virkamies on työssään virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamansa vahingon osalta velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahinkoa kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos työntekijän tai virkamiehen viaksi jää vain lievä tuottamus, ei korvausta tuomita.

  Ruotsin koululain (skollag 2010:800) mukaan koulun henkilökunnan on ilmoitettava rehtorille tiedoksisaamistaan tapauksista, joissa oppilas katsoo, että häntä on kiusattu ja rehtorin on ilmoitettava näistä tapauksista oppilaitoksen ylläpitäjälle, jonka tulee pikaisesti selvittää

tapauksen olosuhteet ja ryhtyä kohtuudella vaadittaviin toimenpiteisiin estääkseen kiusaamisen jatkumisen (skollag 6 luku 10 §). Jos oppilaitoksen ylläpitäjä tai henkilöstö laiminlyö 10 §:ssä edellytetyt toimenpiteet, ylläpitäjä voi joutua korvausvelvolliseksi laiminlyönnistä aiheutuneesta kärsimyksestä ja muusta vahingosta (skollag 6 luku 12 §). Jos koulu tai sen ylläpitäjä ei ryhdy lain edellyttämiin toimenpiteisiin, laiminlyönnistä voi ilmoittaa koulutarkastusviranomaiselle (Skolinspektionen) tai sen alaisuudessa toimivalle lapsi- ja oppilasasiamiehelle (Barn- och elevombudet), joka voi viedä asian kiusaamisen kohteeksi joutuneen oppilaan puolesta oikeuteen ja vaatia korvauksia.

Suomen koulutusta koskevassa lainsäädännössä ei ole Ruotsin koululain 6 luvun 10 §:ää vastaavaa nimenomaista korvaussäännöstä. Lähtökohtaisesti sekä Suomen että Ruotsin lainsäädäntö edellyttää kuitenkin, että koulun henkilökuntaan kuuluvan, joka tulee tietoiseksi kiusaamistapauksesta, tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ilmoittaakseen siitä eteenpäin ja estääkseen kiusaamisen jatkumisen. Näiden toimien laiminlyönti synnyttää korvausvastuun niistä, kyseisen maan lainsäädännön mukaisesti korvattavista vahingoista, jotka aiheutuvat laiminlyönnistä. Ruotsin lainsäädännössä on kuitenkin Suomen lainsäädäntöä tarkempia säännöksiä siitä, miten koulun henkilöstön tulisi toimia epäillyssä kiusaamistilanteessa.

Kiusaamisen kohteeksi joutuneen lapsen huoltaja voi kannella koulun laiminlyönneistä kiusaamistapauksissa koulua ylläpitävälle taholle, Aluehallintovirastoon tai ylimmille lainvalvojille, kuten oikeusasiamiehelle. Huoltaja voi myös nostaa asiassa vahingonkorvauskanteen niin koulun ylläpitäjää, laiminlyöntiin syyllistyneitä henkilökunnan edustajia kuin kiusaamiseen syyllistynyttä oppilastakin kohtaan. Kouluun kohdistuvia kanteita ja kanteluja, joissa koulua olisi syytetty laiminlyönnistä puuttua kiusaamiseen, on eri instansseissa käsitelty kuitenkin suhteellisen vähän, minkä vuoksi vakiintunutta ratkaisukäytäntöä, johon voitaisiin tukeutua arvioitaessa koulun toimien riittävyyttä, ei ole vielä ehtinyt muodostua. Esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisussa LSSAVI/5130/2020, apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 4401/4/10 sekä Helsingin hovioikeuden ratkaisussa S 15/1221 on yleisluonteisesti otettu kantaa siihen, millaista toimintaa koululta edellytetään epäillyssä kiusaamistilanteessa.

- *Tilanteista, joissa opettaja on kiusaaja. Tapahtuuko tätä ja onko tällaisia tilanteita varten toimintamallit?* (OKM)

Henna Inkeroisen vuodelta 2016 olevassa pro gradu –tutkielmassa opettaja oppilaan kiusaajana: kuraattorien, terveydenhoitajien ja vanhempien näkökulma (https://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-201604191108), on tutkittu tätä kysymystä. Tutkimustulosten mukaan opettaja voi kiusata oppilaita monin eri tavoin, esimerkiksi kohtelemalla eriarvoisesti muihin oppilaisiin verrattuna asettamalla silmätikuksi ja syntipukiksi. Kiusaamisen selvittämisessä keskeinen rooli selvittäjänä on oppilaalla itsellään, hänen vanhemmillaan sekä rehtorilla. Varhainen ja tehokas puuttuminen sekä asian nopea eteenpäin vieminen ovat keinoja saada kiusaaminen loppumaan. Aina opettajan oppilaaseen kohdistamaa kiusaamista ei saada kuitenkaan loppumaan. Opettaja voi myös jatkaa työtään ja jopa oppilaiden kiusaamista saamistaan varoituksista huolimatta. Kiusaamisen vaikutukset oppilaaseen ovat moninaiset. Ne voivat näkyä esimerkiksi niin koulupelkona kuin koulumenestyksen heikkenemisenäkin. Keskusteluapu nousi keskeisimmäksi oppilaan avun ja tuen muodoksi joutuessaan opettajan kiusaamaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa yleisellä tasolla, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjä vastaa työnantajana siitä, että sen palveluksessa olevat henkilöt eivät käyttäydy epäasiallisesti ja puuttuvat tarvittaessa työnantajana alaistensa toimintaan. Lisäksi Turun yliopistossa kehitetyn kiusaamisen vastaisen toimenpideohjelman KiVa Koulu® tavoitteina ovat kiusaamisen ehkäiseminen, tehokas puuttuminen kiusaamistilanteisiin ja jatkuva seuranta.

- *Kiusaamisen määrien kehittymisestä viime vuosina. Onko kiusaaminen vähentynyt, ja jos on, niin onko kiusaamisen muodot muuttuneet esimerkiksi vakavammiksi?* (OKM)

  THL:n kouluterveyskyselyn Lasten ja nuorten hyvinvointi - Kouluterveyskysely 2021 (julkari.fi) mukaan vuonna 2021 perusopetuksen 4. ja 5. luokkaa käyvistä pojista 17 prosenttia ja tytöistä 11 prosenttia ilmoitti kokeneensa fyysistä uhkaa vähintään kerran viimeksi kuluneen vuoden aikana. Fyysisen uhan kokemukset olivat yleisimpiä perusopetuksen 8. ja 9. luokkaa käyvillä nuorilla (pojat 18 %, tytöt 14 %) ja ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevilla nuorilla (pojat 16 %, tytöt 15 %). Kaikilla kouluasteilla pojat kokivat hieman tyttöjä yleisemmin fyysistä uhkaa.

  Noin joka kahdeskymmenes (1-8 %) lapsi ja nuori oli kokenut kiusaamista koulussa viikoittain. Toisella asteella opiskelevat kertoivat perusopetuksen oppilaita harvemmin tulleensa kiusatuiksi.

  Raportin sivulta 7 olevasta kaaviosta (koulukiusaamista vähintään kerran viikossa kokeneiden lasten ja nuorten osuus sukupuolen ja kouluasteen mukaan vuosina 2008–2021) ilmenee osuudet pysyneen tarkastelujaksolla eri ryhmissä pääsääntöisesti ennallaan. Merkittävin ero on perusopetuksen 8. ja 9. luokan pojissa, joista 10 prosenttia oli kokenut tutkimusjakson alussa (v. 2008–2009) kiusaamista koulussa vähintään kerran viikossa, kun taas vuonna 2021 vastaava osuus oli kuusi prosenttia. Tutkimustietoa kiusaamismuotojen muuttumisesta ei ole tiedossa.

• *Onko opettajien täydennyskoulutuksessa ja opettajankoulutuksessa perehdytystä siihen mitkä kiusaamisteot ovat rikoslain mukaisia rikoksia? Eli olisiko koulutuksessa tarpeen lisätä tähän liittyen tarvittavilta osin rikoslain tuntemusta?* (OKM)

Opettajankoulutusta on tarjolla kahdeksassa eri yliopistossa ja ammatillista opettajankoulutusta viidessä ammattikorkeakoulussa. Opettajankoulutuksen sisällöt ja osin myös laajuus riippuvat siitä, että onko kyse varhaiskasvatuksen opettajien, luokanopettajien, aineenopettajien, erityisopettajien, erityisluokanopettajien, varhaiskasvatuksen erityisopettajien tai opinto-ohjaajien koulutuksesta tai ammatillisesta opettajankoulutuksesta. Opettajien kelpoisuuksien näkökulmasta yhteistä kaikille on opettajan pedagogisen kelpoisuuden tuottavat 60 opintopisteen laajuiset opettajan pedagogiset opinnot. Varhaiskasvatuksen opettajien koulutuksessa suoritetaan kuitenkin vain osa opettajan pedagogisista opinnoista.

Korkeakouluille laissa turvattu tutkimuksen ja opetuksen autonomia koskee myös opetuksen sisältöjä ja opetussuunnitelmia. Korkeakoulut päättävät Suomessa siis itsenäisesti opetuksensa sisällöistä. Eri opettajankoulutuksilla ei ole yhteisiä tutkintovaatimuksia tai opetussuunnitelmia. Myöskään esimerkiksi opettajan pedagogisille opinnoille tai

luokanopettajien koulutuksille ei ole yliopistojen yhteistä opetussuunnitelmaa, jota toteutettaisiin jokaisessa kyseistä koulutusta tarjoavassa yliopistossa.

Yhtenäistä tietoa kiusaamiseen ja väkivallan ehkäisyyn liittyvistä kursseista ja opintokokonaisuuksista tai sisällöistä osana eri opettajankoulutuksia ei ole, mm. koska opetussuunnitelmia ja tutkintovaatimuksia uudistetaan jatkuvasti. Tässä aikataulussa ei ole mahdollista saada korkeakouluilta tietoa siitä, että perehdytäänkö eri opettajankoulutuksissa siihen, että mitkä kiusaamisteot ovat rikoslain mukaisia rikoksia.

Opettajien peruskoulutuksissa huomioidaan kuitenkin kiusaamisen ehkäisyn teemoja. Kiusaamista- ja väkivallan ehkäisemistä käsitellään opinnoissa eri tavoin esimerkiksi seuraavien näkökulmien kautta: oma toiminta ja oppilaitoksen toiminta yksilöiden, ryhmien, yhteisöjen ja yhteiskunnan sekä sukupuolten tasa-arvon, yhdenvertaisuuden, hyvinvoinnin, ihmisoikeuksien ja demokratian näkökulmista.

Opettajina toimiville on tarjolla mahdollisuuksia kehittää osaamistaan kiusaamisen ehkäisyyn liittyvissä teemoissa. Opettajien jatkuvasta oppimisesta ovat vastuussa erityisesti opetuksen ja koulutuksen järjestäjät eli kunnat ja yksityiset järjestäjät. Opetushallitus tukee opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutushankkeita vuosittain noin 15 miljoonalla eurolla. Valtion rahoittaman henkilöstökoulutuksen tavoitteena on edistää opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa toimivan henkilöstön jatkuvaa oppimista ja tasa-arvoisia mahdollisuuksia kehittää ammatissa tarvittavaa osaamista. Vuosien 2020–2023 Opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutuksen pääteemojen joukossa ovat muun muassa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen, osallisuuden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen sekä kiusaamisen ehkäisy oppimisyhteisöissä, oppimisen tuen ja yksilöllisten oppimispolkujen uudistaminen.

Opettajankoulutusta on kehitetty ja opettajien osaamista vahvistettu opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2016 asettaman Opettajankoulutusfoorumin johdolla. Foorumin nykyinen toimikausi päättyy vuoden 2022 lopussa. Opettajankoulutusfoorumissa on huomioitu kaikkia koulutusasteita koskeva opettajien koulutus. Foorumissa ovat mukana kaikki opettajankoulutusta tarjoavat korkeakoulut ja relevantit sidosryhmät (ml. opettaja- ja opiskelijajärjestöt, kuntien edustajat jne.). Yhdessä neuvotellen opettajankoulutusta antavat korkeakoulut ja sidosryhmät ovat voineet sopia ja päättää opettajankoulutuksen tulevaisuuden haasteisiin vastaamisesta, yhteisistä toimenpiteistä ja kehittämistyön suunnasta. Opettajankoulutusfoorumi laati 2016 Opettajankoulutuksen kehittämisohjelman. Vuonna 2019 nimitetty uusi foorumi uudisti kehittämisohjelman ja se julkistettiin toukokuussa 2022. Uudistetun kehittämisohjelman laadinnassa on huomioitu muun muassa oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointi ja turvallisuuden näkökulmat.

Opettajankoulutusfoorumi on myös laatinut yhteisen sitoumuksen seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän sekä muun epäasiallisen käyttäytymisen ehkäisemiseen opettajankoulutuksessa. Opettajankoulutuksen sitoumuksen mukaisesti opettajankoulutuksessa toimintaa ohjaa viisi periaatetta: 1) Tunnemme lainsäädännön ja ohjeet 2) Tunnistamme häirinnän ja puutumme siihen heti 3) Osaamme toimia häirintätilanteissa 4) Annamme työvälineet tuleville opettajille ja varmistamme osaamisen ajantasaisuuden, ja 5) Varmistamme häirintävapaan opiskeluympäristön.

Opetushallituksen opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutuksen valtioavustushaussa teemana on ollut useamman vuoden ajan ”Osallisuuden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen sekä kiusaamisen, yksinäisyyden ja väkivallan ehkäisy

oppimisyhteisöissä”. Tälle teema-alueelle on perinteisesti tullut paljon hakemuksia ja sinne on myös myönnetty paljon valtionavustusta. Tämän vuoden haussa 42 koulutushanketta sai tältä teema-alueelta rahoitusta yhteensä 2 320 871 euroa.

Opetushallituksen tehtävänä on pitkäkestoisten koulutusten tukeminen valtionavustuksella. Pelkästään rikosoikeuteen keskittyvän teeman kouluttaminen pitkäkestoisessa koulutuksessa ei ole ehkä tarkoituksenmukaista. Yhtenä koulutusmoduulina se voi koulutuksissa olla. Rikoslainsäädäntöön liittyvä koulutus voisi kuitenkin olla lyhytkestoista lähikoulutusta (1-2 päivää) tai koulutustallenne (valtakunnallinen saavutettavuus). Lyhytkestoisesta koulutuksesta vastaa aluehallintovirasto.

- *Miten koulutuksen ja opetuksen järjestäjiä valvotaan kiusaamisasioissa?* (OKM)

Kiusaamisasioiden valvonta kytkeytyy yleisimmin koulutuksen ja opetuksen järjestäjien valvontaan, eikä erillistä valvontaa erityisesti kiusaamiseen liittyen ole vastuutettu tietylle viranomaiselle.

Aluehallintovirastossa valvotaan asiakkaan laillisten oikeuksien toteutumista esiopetuksessa, perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa sekä taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön parissa. Kantelun perusteella aluehallintoviraston on mahdollista tutkia jälkikäteen, onko opetuksen järjestäjä noudattanut lakia. Oppilaalla ja opiskelijalla on lain mukaan oikeus esimerkiksi opetukseen, turvalliseen opiskeluympäristöön ja riittävään tukeen. Kantelun kohteena voi olla niin julkinen kuin yksityinenkin toimija.

Valtioneuvoston oikeuskanslerille voi tehdä kantelun, jos epäilee, että viranomainen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava on toiminut lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen voi kääntyä kun epäilee, että viranomainen tai virkamies ei ole noudattanut lakia tai täyttänyt velvollisuuksiaan tai jos kantelija epäilee, että perus- ja ihmisoikeudet eivät ole toteutuneet asianmukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo osaltaan hallinnonalansa toimintaa ja siten koulutuksen ja opetuksen järjestäjien toimintaa.

Lisätietoja antavat:

lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari (OM), p. 0295 150 139

hallitusneuvos Sami Aalto (OKM), p. 0295 330 082